

Where does German Humanitarian Aid stand? / Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe?

Südhoff, Ralf; Hövelmann, Sonja

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

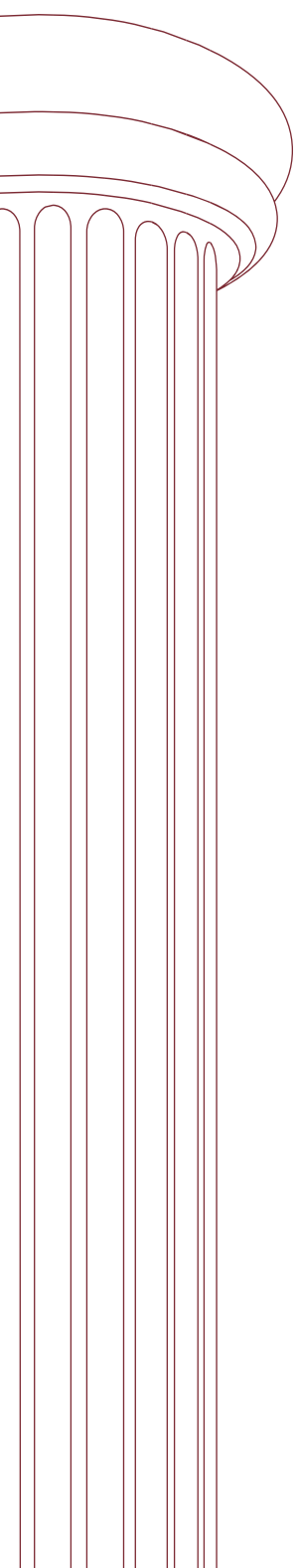
Südhoff, R., & Hövelmann, S. (2019). *Where does German Humanitarian Aid stand? / Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe?* (Opuscula, 129). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62904-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>



Ralf Südhoff & Sonja Hövelmann - Centre for
Humanitarian Action

Where does German
Humanitarian Assistance stand?

Wo steht die deutsche
humanitäre Hilfe?

The Autor Ralf Südhoff and Sonja Hövelmann – Centre for Humanitarian Action

Der Autor Ralf Südhoff and Sonja Hövelmann – Centre for Humanitarian Action

The Maecenata Institute The **Maecenata Institute for Philanthropy and Civil Society** was founded in 1997. Initially it was organized in the form of a non-commercial limited company and in 2010 it was integrated into the Maecenata Foundation. The Institute was affiliated with the Humboldt-University of Berlin from 2004 to 2013. Today it is a recognized independent research centre. The Institutes' aim is to promote knowledge about civil society (the so-called third sector), through academic teaching and publications. The institute is a limited entity of the Maecenata Foundation (Munich), with its main workplace in Berlin. Further information under: www.institut.maecenata.eu

The Opuscula Series Since 2000, the Maecenata Institute has published the **Opuscula Series**. The series publishes smaller studies and reports of internal projects. The series is permanently available and fully quotable, since it is registered both electronically under ISSN 1868-1840 and as a URN through the German National Library (Deutsche Nationalbibliothek). Cooperation with the Social Science Open Access Repository (SSOAR) guarantees permanent availability of all publications with a fixed URL address. An overview of the newest editions can be found on the last page of every publication.

The entire Opuscula Series is downloadable free of charge at:
www.opuscula.maecenata.eu

Impressum **Published by:**
Maecenata Institute
Rungestraße 17, D-10179 Berlin, Germany
Tel.: +49 30 28 38 79 09
Fax: +49 30 28 38 79 10

E-Mail: mi@maecenata.eu
Website: www.maecenata.eu
Edited by: Markus Edlefsen, Johannes Roth

ISSN (Web) 1868-1840
URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-62904-6



All rights reserved! Reproduction only with permission of the publisher.
This work is licensed under a [Creative Commons 3.0 Germany License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/).
The articles only reflect the views of the author.

Disclaimer: Despite careful control, Maecenata has no liability for the content of external links. Solely the owners are responsible for the content of linked pages.

Maecenata Institute, Berlin 2019

Content

Where does German Humanitarian Aid stand?**4**

Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe?**22**

Preliminary Note

This text was first presented as **Statement of the CHA** for a public hearing on the “**Report of the Federal Government on humanitarian assistance abroad for the period from 2014 to 2017**” and to the catalogue of questions of the German Bundestag’ parties on 20 March 2019 in the parliament’s *Committee on Human Rights and Humanitarian Aid*.

English translation by Arvid Radsey and Daniel Böhme with special thanks to Will Wright.

Content

1. Introduction	6
2. Does the Federal Government's humanitarian assistance set the right priorities? Regions, Instruments, Partnerships	7
3. What about the capacities and strategic capabilities of German humanitarian assistance?	11
4. Does the humanitarian assistance of the Federal Government following the humanitarian principles and defend them internationally in times of a shrinking humanitarian space?	16
5. How is the impact of German humanitarian aid, its instruments, and priorities to be assessed?	17
6. Summary & Recommendations	18
Literature	20

1. Introduction

The Federal Government's humanitarian assistance, and with it Germany's role in the humanitarian landscape, is undergoing dramatic changes. The quadrupling of funds made available since 2014 has redefined Germany's role in the humanitarian world, making Germany the second largest donor state. This is extremely valuable, given the growing number of people in need and a more than tenfold increase in global humanitarian needs since the early 2000s (see Figure 1).

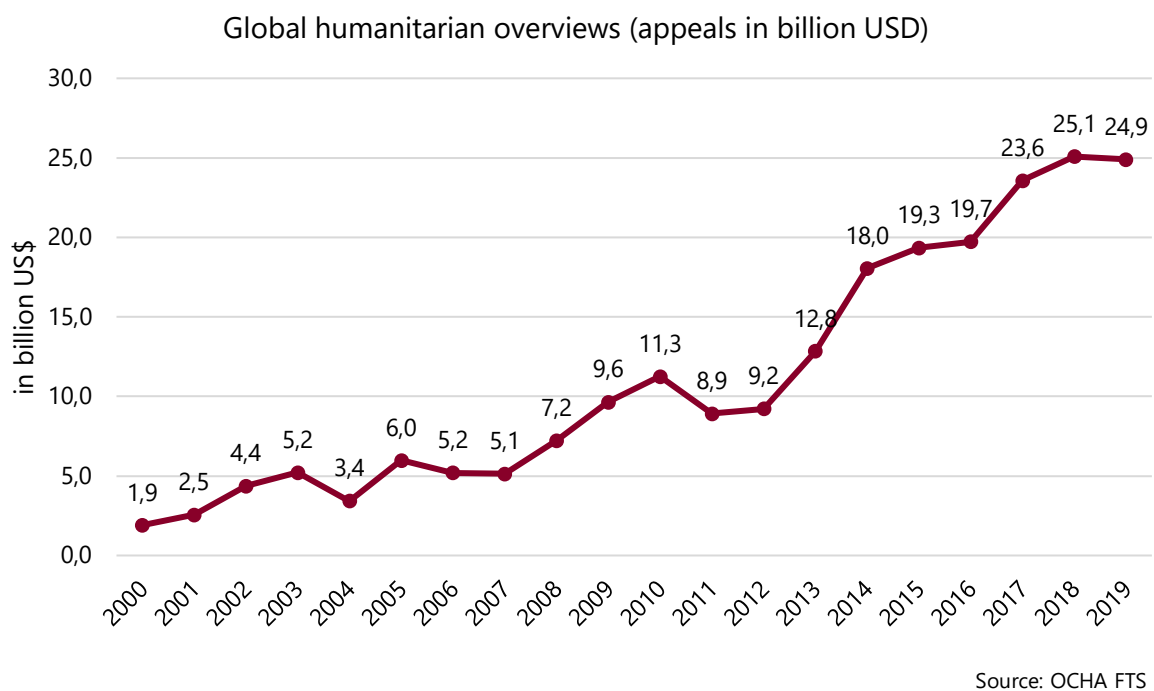


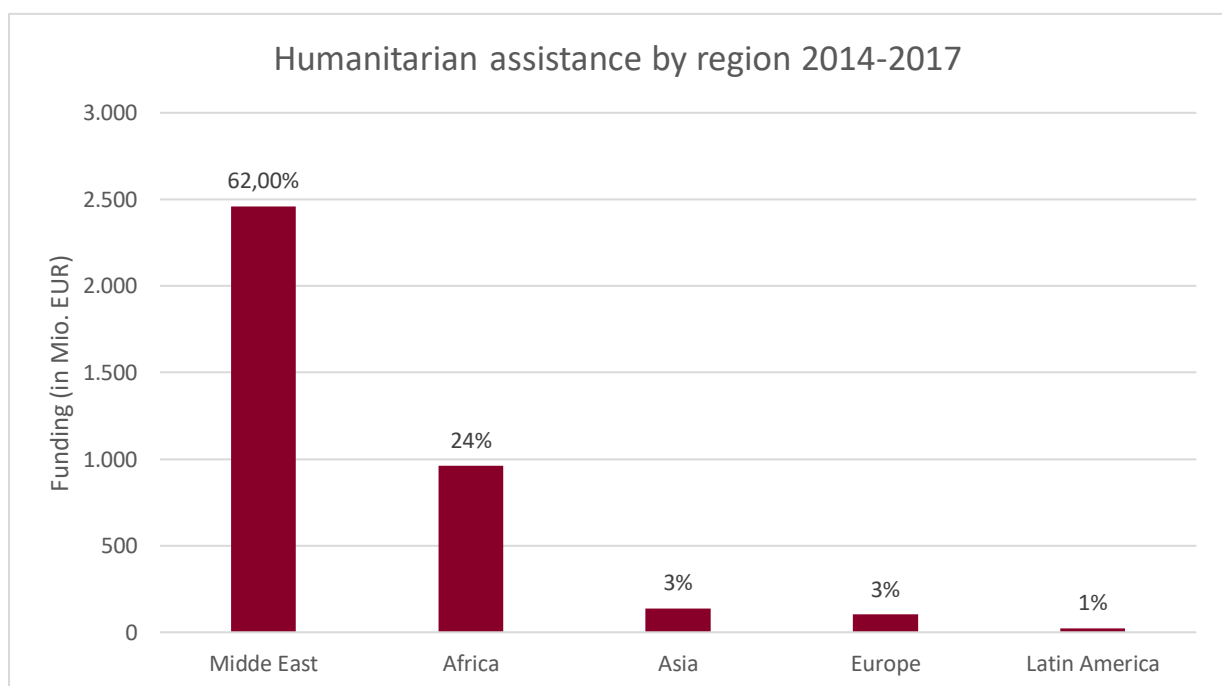
Figure 1: Yearly calculated requirements for humanitarian action according to UN appeals 2000-2017

At the same time, since the end of the Cold War, the humanitarian system has rarely been viewed as critically and its core principles of offering impartial and independent assistance based on need alone have seldom been so heavily questioned and undermined. The current case of Venezuela, where humanitarian action has been guided by political interests, is only the most recent example. Therefore, it is vital that the German Federal Government and German aid organisations use their increased funding in a principled, effective, strategic, and transparent way to assert their increased international influence in this direction.

2. Does the Federal Government's humanitarian assistance set the right priorities? Regions, Instruments, Partnerships

The engagement of Germany's humanitarian assistance has **clear regional priorities**:

From a global perspective, Germany has played a disproportionately large role in the Middle East, where, in the context of the refugee movements to Europe, about 60% of German funds went in 2015. This remained the case, despite the fact that only about 25% of people in need worldwide lived in the Middle East. This tendency is exemplified by the fact that around 40% of Germany's humanitarian budget has been spent on Syria and its neighbouring states.



At the same time, Germany is moving within a global donor and humanitarian ecosystem in need of reform, where humanitarian response plans are not identical in time and content and, therefore, do not allow for the implementation of an annual plan purely based on timely assessed needs. Nevertheless, a donor should be measured by the result of its engagement in the synergy with other donors.

The Federal Government's **output-oriented, instead of outcome-oriented** report offers little evidence for this, since the criteria for regional allocation of funds are not specified and the question of an appropriate regional distribution cannot be answered based on the report alone. A retrospective analysis of the German funding of global crises leads to the following question: **Has Germany's commitment in Syria led to an overall preference toward people in need in this region?**

Such a mixture of purely humanitarian allocations with (migration-related) political questions in the context of the Syrian crisis would deviate from a purely principle-oriented assistance that, according to the Federal Government, is "strictly" based on need alone. To this end, however, German humanitarian assistance must be placed within the context of other humanitarian actors. A comparative analysis of the Humanitarian Response Plans coordinated by the UN -- as the most reliable indicator for global crises and their needs (see Figure 2) -- with German funding in 2017 reveals some interesting results.

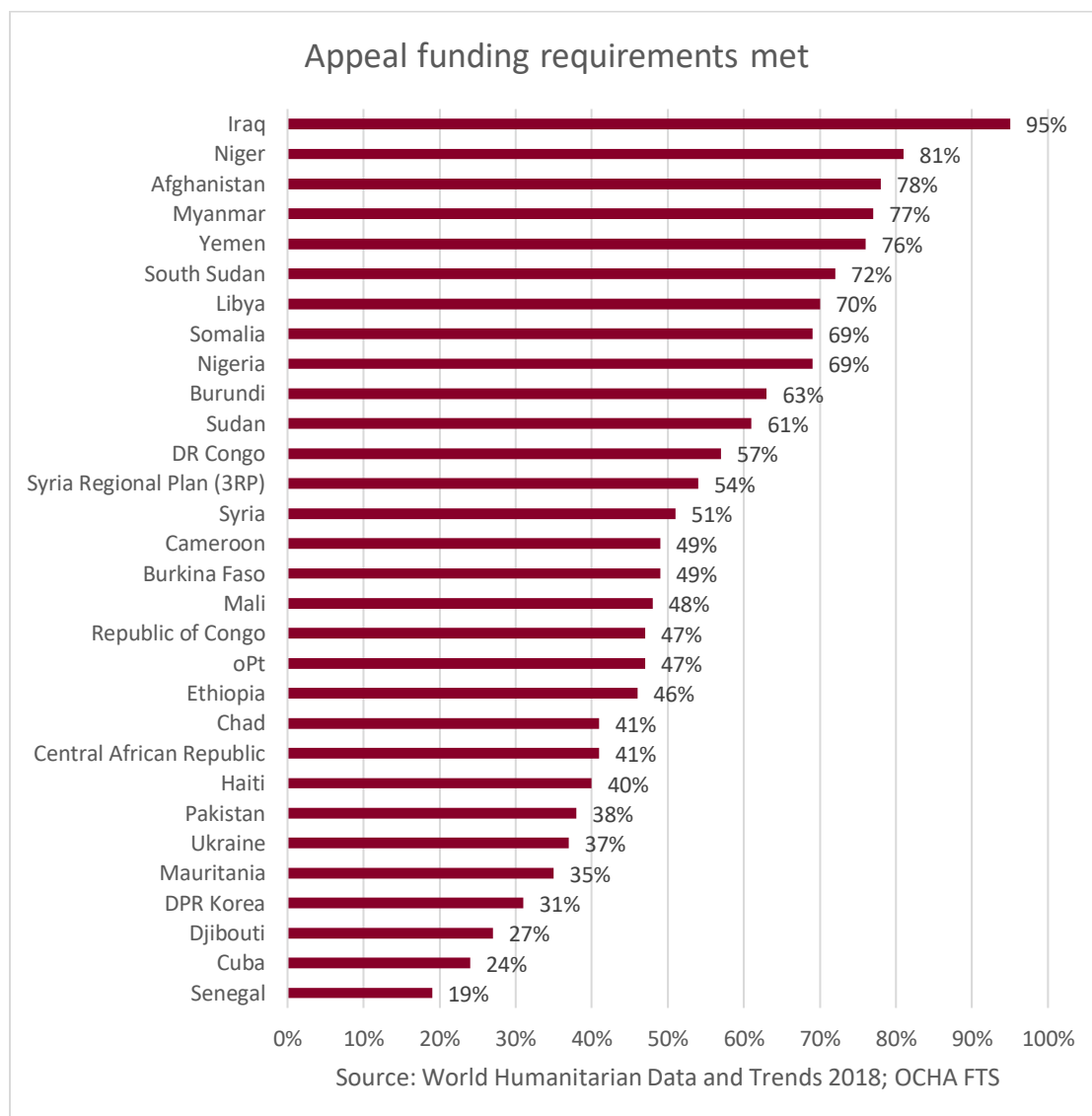


Figure 2: Percentage of appeal funding requirement met according to Humanitarian Response Plans in 2017

The Syrian crisis and regional response, which was disproportionately well-financed by the Federal Government, was nevertheless almost 50% underfinanced, ranking it average when compared to other aid operations in terms of funding coverage. Various crises that had been neglected or only moderately considered by Germany – such as Afghanistan, Myanmar, and Niger – were financed much better, with up to 80% of needs financially covered. Thus, a stronger German commitment had been unnecessary. This points to comparatively successful

donor coordination in major humanitarian crises and confirms donor indications to concentrate on other regions, e.g., in light of Germany's great involvement in the Syrian crisis.

Nevertheless, it should be noted that the **Federal Government provided no humanitarian assistance to the three worst-financed humanitarian crises (Senegal, Cuba, Djibouti) in 2017**. Measured in terms of principle-based and need-oriented aid, this leaves room for explanation. Even an increased share of the budget for "forgotten crises" of approximately 20%¹ in 2017 could not prevent such funding gaps in a comprehensive way. Since "**forgotten crises**" are to become a strategic focus of German humanitarian assistance in the future, we call for a transparent development of criteria for their funding and the definition of an appropriate share of the budget.

At the same time, the question about the regional allocation of funds points beyond the Federal Foreign Office to the parliament and the public. It was the substantial expansion of humanitarian assistance, approved by the parliament and earmarked for the Syrian crisis, that made it possible in 2015 to massively increase German humanitarian funding, which quadrupled the previous budget for humanitarian assistance. **This results in an ambivalent paradox with respect to humanitarian principles:**

On the one hand, the humanitarian principles of impartiality and humanity, i.e., the requirement to help people based strictly on need, prohibits any confusion with political issues. On the other hand, a certain political blending of humanitarian and migration policy issues has obviously contributed to the fact that, today, a far greater number of people in need have their needs met through German humanitarian assistance, even beyond the crisis in Syria. The principle of humanity is thus further fulfilled than before.

Regarding the **instruments, pathways, and overall amount** of German humanitarian assistance, three points need to be addressed:

The amount of German humanitarian assistance has grown impressively. At the same time, it is noticeable that, according to OECD in 2016, **only about every 12th euro (8%) of German funding for international cooperation was used for humanitarian action**, i.e., to primarily help people in acute need. Eight other large donor states reserved a significantly larger share of up to 18%² for this goal. It should be examined whether the German government should also set further priorities in this area, in light of the dramatic increase in humanitarian needs.

In addition, there are two ways in which the Federal Government can provide financial support to aid organisations, which are not dealt with in detail in the report: earmarked funds and multiannual funding. Germany's **entry into the multi-year funding of aid programmes** is a positive development. The Federal Government has reacted structurally to crises becoming

¹ Own calculations based on data of the Federal Foreign Office 2019.

² Cf. OECD statistic in the Report on German humanitarian assistance abroad 2014-2017, Annex 5b.

increasingly protracted, on average 9 years³, by adapting corresponding planning requirements for aid organisations. Studies have shown that aid programmes can be up to 30% more cost-effective if medium-term planning is possible. While the facilitation of multi-year funding is to be praised, **its share in the overall humanitarian budget still appears low.**

Regarding **unearmarked, flexible funds for aid organisations**, however, **Germany continues to come in last.** Only 6% of its funds are allocated without any earmarking. This is low in comparison for example to France (23%), Great Britain (28%), Switzerland (30%), and Sweden (38%)⁴. This complicates both planning and short-term flexibility for aid organisations. A further increase in the German contributions to the CERF Fund, which allows aid organisations to help quickly where it is most urgently needed, is also advisable in this context.

The choice of effective instruments and **partnerships** will continue to be decisive, especially with German humanitarian assistance growing so rapidly. It is commendable that the Federal Government is choosing partners based on "the specific mandates and strengths of the respective organisations,"⁵ which does not follow any preferences in principle. In an increasingly volatile world of changing hot spots and crisis contexts, a generalised system of preferences based on e.g., UN or NGO quotas does not seem appropriate. The results of the last major *Joint Evaluation of German Aid Abroad* and the only parliamentary hearing on the subject of bilateral and multilateral development cooperation thus far, have also pointed against such a categorisation.

Nevertheless, Germany roughly doubled its funding to NGOs in absolute numbers, while, at the same time, **NGOs received a minor funding share in comparison to some other donors' practices. In principle, this can have good or questionable reasons.** For example, an NGO study conducted during the CHA's founding process came to the following conclusion in view of the current dominant crises in conflict zones: "*There are hardly any organisations in Germany that could provide emergency aid in conflict zones on a larger scale; hardly any organisation can, for example, work in Yemen at short notice. Many avoid such extremely difficult contexts or do not implement themselves.*"⁶

Moreover, within the context of protracted crises, large-scale cash programmes - as currently implemented in the Middle East - can reasonably focus on a few large partners or even the single agency approach (see below), as small cash-card systems from many organisations can be inefficient. The German system of humanitarian assistance being centralized in Berlin also makes it difficult for a desk officer to manage the considerable coordination and risk monitoring needs of projects if these are run by multiple small partners while other donors are

³ According to length of UN appeals, OCHA 2019, p. 18.

⁴ Numbers relate to the years 2016 or 2017 and are taken from the self-reporting of donors to measure Grand Bargain implementation. Retrieval at <https://interagencystandingcommittee.org/self-reporting-exercise-2017-2018>

⁵ Cf. Report on German humanitarian assistance abroad 2014-2017, p. 13.

⁶ Cf. Quack 2016, p. 60.

working more decentralized. Such structural problems cannot be solved by increasing staff in the Federal Foreign Office.

Thus, the allocation to intermediary organisations (e.g., UN, international NGO, pooled funds) for local coordination can stem from both good and bad reasoning, the latter being e.g. a lack of capacity or time at the end of a budget year. In general, **a chain of intermediary organisations** with corresponding losses in coordination and efficiency **must be avoided** at all costs. It remains **unclear** in this report **what criteria were used to allocate the funds** and how these criteria can be further developed in the course of a stable annual budget.

The Federal Government's **localisation efforts** must be assessed in other regards as well. A current funding of 20% for local partners appears **quantitatively impressive** in the light of the Grand Bargain goal of allocating 25% of aid directly (or via one intermediary partner) to local organisations by 2020. If, however, intermediary UN or INGO partners receive German funds without **qualitatively** supporting their actual medium-term goal of making themselves superfluous by expanding independent local capacities, the Grand Bargain goal would only be achieved formally and the actual goal of localisation would be missed. The **formally impressive output (20% funding) has not yet led to the desired outcome (improvement of local structures)** or its effect is not apparent in this report.

In this context, the requested fundamental increase in the administrative lump sum for NGOs funded by the Federal Foreign Office, e.g., for the purpose of investing in local partners, must also be weighed against a conditional funding of local capacities. German support for **pooled funds**, such as the country-based pooled funds (CBPF) managed by OCHA, which are directly accessible to local partners, **should be further expanded by the Federal Government**. Furthermore, the local anchoring of the pools should be continuously improved.

3. What about the capacities and strategic capabilities of German humanitarian assistance?

With the increased financial commitment, **expectations of Germany as a strategic policy actor have also risen immensely**. The potential and need for stronger engagement are far-reaching: Internationally, humanitarian action faces immense challenges in the course of a virulent reform debate, in which other influential donors often have differing views and priorities, ranging from radical change to the promotion of the status quo. The same applies to the defence of the humanitarian principles in the face of a shrinking space for humanitarian action, which is already being undermined or questioned as a value by some Western governments, numerous crisis countries, and conflict parties (see section on principle orientation).

The hopes of Germany taking on a mediating role as an **"honest broker"** are therefore substantial. At the same time, the expectations of the German commitment in almost all

humanitarian issues are excessive. With less than 70 staff in the humanitarian assistance department of the Federal Foreign Office, Germany still has fewer specialists than other top donors in local embassies alone. Likewise, **Germany's local staffing levels are very low** and professionally trained staff are seldom available while important committees meet locally and make decisions. The more recent practice of engaging external expertise should be consolidated and secured according to German labour law. If Germany wants to play a greater strategic role in the long term, there is an **acute need for trained personnel both in the ministry and in the local embassies.**

At the same time, the Federal Government has succeeded in participating in numerous international debates, including the *World Humanitarian Summit* 2016 and its follow-up process. Germany can play an influential role in the donor landscape, especially as it takes some independent, pragmatic positions with regard to the radical reform of the humanitarian system. Its engagement in areas such as the Good Humanitarian Donorship, the Humanitarian-Development-Peace nexus, crisis prevention, and Forecast-based Financing are good examples of Germany's broad efforts.

However, it is regrettable in this context that, during Germany's membership in the UN Security Council for the next two years, the topic of humanitarian assistance will not play a substantial role beyond issues of humanitarian access. Meanwhile, **international partners** and observers are **looking for orientation** on Germany's stances on major humanitarian issues of the future. Examples include opportunities and risks of the **digitalisation** of humanitarian assistance or the cross-cutting topic of **cash assistance**:

On the one hand, Germany is one of the **largest cash promoters in the world** and promotes the development of know-how and expertise, for example through the Cash Learning Programme (CaLP network) or in the Grand Bargain succession process. On the other hand, **the Federal Foreign Office has not been able to draw up a clear strategy on cash policies** or develop a unified position on important issues. This would be relevant since the topic in international debates reaches far beyond cash as a modality. Already today around 10% of global humanitarian action is provided in cash, with that percentage being much higher in major crises, such as the Syrian conflict. If the Grand Bargain primacy is being realised, the question "Why not cash?" in all future aid operations will become more pertinent, which could lead to a further expansion of cash programmes. This raises even more fundamental questions about the future of humanitarian action including, amongst others, different humanitarian cash implementation systems, multi-partner versus single agency approaches, future roles of NGO partners and localisation in large-scale cash programmes, and the development of independent assessment and monitoring systems. The development of a clear German position toward these matters would be crucial, as other donor states hold different positions, leading to considerable challenges for aid organisations.

Furthermore, **digitalisation** is offering far-reaching opportunities for humanitarian action, as well as significant risks. Germany seems to be ideally positioned to play a mediating and more relevant role internationally:

The digitalisation of humanitarian aid promises a **quantum leap in efficiency, accountability, and targeting through technological opportunities**. Such uses of technology include the use of biometric data, assistance tailored to the needs of a wide range of people, far-reaching big data analyses, technologically independent systems including humanitarian blockchains, and the potential to create and permanently secure digital identities for refugees without identification papers or proof of ownership. Digital innovations also offer completely new possibilities in the field of communication and participation of those affected in aid programmes.

Major improvements can also be made in terms of efficiency. By capturing the biometric data of refugees and more efficiently verifying their presence, a single refugee camp in Uganda has saved more than 1 million USD per month, which can be used to help other people in need. In the context of the Syrian crisis, data on refugees could be improved biometrically in such a way that **the error rates in the registration and support of refugees were often cut in half**.

Germany supports these processes as one of the leading players in the field of innovation. At the same time, it brings potential expertise on the controversial field of personal rights and data protection, which other major donors such as the United States would not necessarily share. Bringing in this expertise more explicitly and more strategically could be of great relevance, as operational pioneers of digitalisation, such as the UN, admit that **data security, data protection, and secured processes in the field of digitalisation are often underdeveloped**.

However, studies point to the challenge of ensuring that the opportunities of digitalisation are realised not only in efficiency gains and cost savings but also in the form of benefits for the beneficiaries themselves in terms of transparency, trust, and participation in the further development of the assistance programmes serving them.

For example, a recent study on humanitarian blockchains concludes that on the one hand, "transparency and trust are often cited as the most significant benefits"; while on the other hand, "improved efficiency, bureaucracy, and project cost savings [...] have proven to be more important for humanitarian actors."⁷ A **genuinely German contribution in this exciting and controversial field**, which substantially influences the international debate on the future of humanitarian action, **could therefore be of great relevance**.

In this context, it would also be necessary to define the goals and impacts the German commitment is striving for in the international debate. The Federal Government's report offers little evidence to which extent German *policy* engagement has had an impact: whether the *output* of a greater German presence has also led to an effective *outcome* remains unclear. At

⁷ Cf. Coppi and Fast 2019.

the same time, one must admit that the Federal Foreign Office is facing the challenge of playing financially in a league in which it cannot compete on an operational and strategic level, due to personnel and structural bottlenecks. Thus, the planned strategic and thematic prioritizations are welcomed, so long as these are appropriately set and fully developed.

Once again, however, **the efforts of the Federal Foreign Office must be seen in the broader context of German humanitarian actors.**

If we look eg at the **Federal Government**: The example of the much debated Humanitarian-Development-Peace-Nexus, which meets the complex challenges in all three fields in an integrated way, can be mentioned here.

The Federal Foreign Office has helped to advance the debate on the Humanitarian-Development-Peace-Nexus internationally. Yet, there are still quite different ideas on the substance and roles to play within the Federal Government.

For an important interface in this context, one can look at the transitional aid of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). There is currently no definition of its tasks or strategies. Furthermore, the spending review for humanitarian assistance and transitional aid conducted by the Federal Ministry of Finance concluded that, in 2018, humanitarian assistance and development cooperation lacked **mechanisms for the exchange of information, joint analyses, coordinated approaches, and the allocation of funds.**

Such a common approach seems particularly urgent today, due to Nexus discussions and protracted crises. These both point to future issues in which the integration of humanitarian action, transitional aid, and development cooperation is essential. Sustainable social security systems for refugees, which, according to the **Do No Harm principle**, should include the local population of host countries in which large refugee groups remain for a longer period, already play an important international role in that context. We advise that the Federal Government should be institutionally equipped to engage itself strategically in this topic.

The German **Africa policy** should also be mentioned as an example: The German government emphasises the great importance of the continent for its policies. At the same time, BMZ and the Federal Foreign Office are currently trying to renew the "Africa policy guideline of the Federal Government", while at least six independent Africa strategies exist at the ministries for development, defence, economy, finance, and education.⁸ In such contexts, international observers complain of a lack of a "strategic centre" for foreign policy within the Federal Government as a whole.

Moreover, a policy-oriented, strategic supervision of the Federal Government by the Bundestag can only be partially discerned. For many years, the Committee on Human Rights and

⁸ These include the Marshall Plan of the Development Ministry, the „Pro! Africa“ Plan of the Economic Ministry, the Africa Strategy of the education ministry, the training partnership of the defence ministry, the Africa representative of the chancellor's office, the "Compact with Africa" of the finance ministry and the "Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung" which should join those strategies coherently.

Humanitarian Aid has focused disproportionately on human rights, as statistics also show (see figure 3).

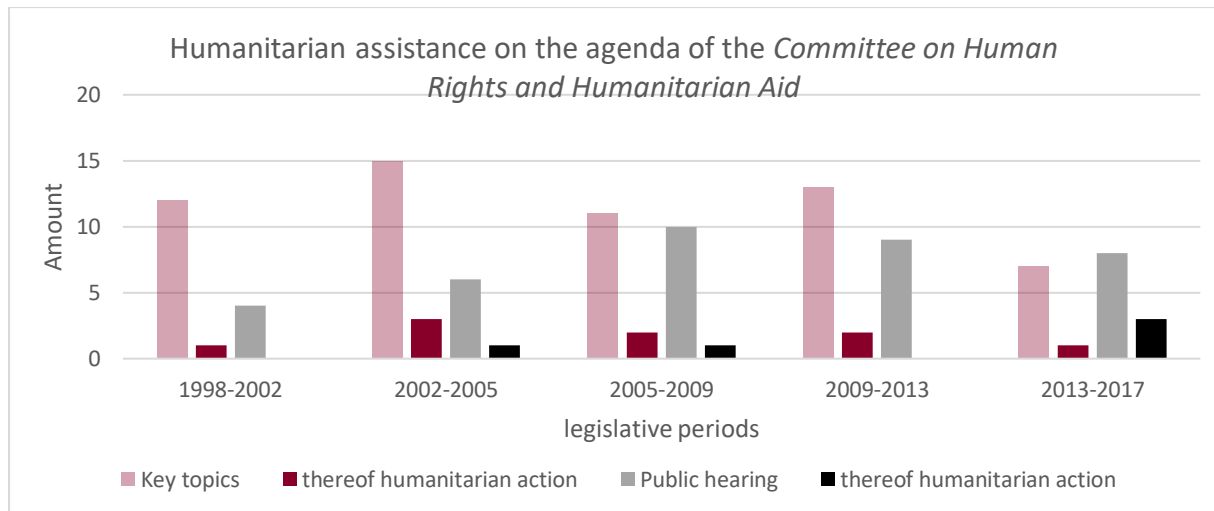


Figure 3: Frequency of thematic focus on humanitarian aid in the Bundestag Committee on Human Rights and Humanitarian Aid. Source: Quack 2016 p. 38

Beyond individual crises, discussions on **issues of humanitarian assistance hardly occur in committees or the Bundestag**. When members of the Bundestag travel abroad, it is striking how predominantly German projects are visited locally; the international context of said projects are usually hardly covered by the programs drawn up by local German embassies lacking humanitarian expertise.

The German **civil society** works in close cooperation with the Federal Government. At the same time, the competent body mentioned in the report, the Humanitarian Action Coordination Committee and its working groups, are now a forum for the exchange of information rather than for policy debates in the view of many participants. Participants often complain about the growing focus on the positioning of members instead of open exchange. Relatively high public funding shares of German aid organisations compared to NGOs for example in France is mentioned as a challenge for open and critical discussions on questions of humanitarian principles and policies with the Federal Government. **Many German aid organisations are still in the early stages of developing their own policy expertise**. The mentioned study *The Challenge of Humanitarian Aid* comes to the following conclusion: “The humanitarian units of many organisations are focused on funding and implementation, they have scarce resources for humanitarian policy.”⁹

At the same time, the comprehensive development of capacities and know-how among all German humanitarian action actors is more important today than ever, given a shrinking space and questions being raised toward principled humanitarian aid.

⁹ Martin Quack 2016, p. 60.

4. Does the humanitarian assistance of the Federal Government following the humanitarian principles and defend them internationally in times of a shrinking humanitarian space?

The space and respect for the recognition of humanitarian aid and its principles is rapidly diminishing and faces its largest threat since the end of the Cold War. This **shrinking space** becomes clear for example in the criminalisation of sea rescue operations in the Mediterranean Sea. New **counterterrorism rules** make it more difficult for helpers in crises to operate with all parties to the conflict and in all regions. There is an increasing number of direct attacks on humanitarian workers and institutions as means of war, and growing number of misuses of the values and concepts of humanitarian aid for domestic and foreign policy purposes.¹⁰

German actors are playing a significant role in this debate. Together with the Federal Government, they are regarded as comparatively principle oriented, neutral, and free of political agendas. With regard to the Federal Government's report on humanitarian assistance abroad, it can also be stated that **there is no structural link between humanitarian assistance and political conditions**. An exception to this is the EU-Turkey Joint Action Plan, which is supported by German government and financed by the European Commission, which was linked to clear political conditions.

With regard to the humanitarian consequences of regulations related to the war on terror, Germany also plays a **pragmatic and mediating role**. New regulations of other donors related to counter-terrorism already substantially impair the space and spheres of action for humanitarian workers. Strict rules dealing with humanitarian assistance in war zones, as well as order in Western Europe, can also significantly hamper humanitarian aid and further decrease its already shrinking space. Here, as with the question of sanctions regimes, the Federal Government has often advocated a pragmatic approach, which should be increasingly promoted at EU level.

It is commendable that the Federal Government has raised the issue of "humanitarian access" as a priority in the UN Security Council, as well as in its future humanitarian policy strategy. In both areas, the objectives of the Federal Government's activities and their implementation need to be further defined. However, the Federal Foreign Office's chances of defending the humanitarian space and achieving international success here are also linked to **questions of political coherence and consistency**. These arise less in the operations themselves mentioned in the report than in related foreign policy questions.

Example armament policy: The German stand on humanitarian access in Yemen cannot be seen as comprehensive if the Federal Government allows arms exports to Saudi Arabia, which, as a party to the conflict, massively restricts humanitarian access in what is currently the world's largest humanitarian crisis. Only recently, with the murder of a critic of the Saudi regime, a

¹⁰ Examples: during the government shutdown in January 2019 US-President Trump speaks of a humanitarian crisis in the context of building the wall to Mexico (ZEIT Online 2019); Politicization of the Venezuela crises (Cf. Jones-Quiadoo 2019).

short-term moratorium has been achieved. Further aspects of German armament export policy, such as weapons cooperation with partners like France, point to a structural problem that extends beyond Saudi Arabia.

Example sea rescue: Aid organisations point to the disastrous consequences of the limited activities of the EU Mission *Sophia* regarding the rescue of migrants in the Mediterranean Sea. The hindrance and criminalisation of civilian aid workers and their ships in the Mediterranean makes it impossible to provide help oriented to the needs of people. Referring to IOM statistics, this leads every 9th migrant or refugee who boards a boat drowning in the Mediterranean¹¹. Rescued persons are often transported back to Libya with the support of EU, which is incompatible with humanitarian principles given the disastrous humanitarian conditions and violence in Libya. It can only be explained through considerations toward migration and domestic policy.

A consequent positioning of the Federal Government, especially along humanitarian issues, would be an important basis for a role as an “honest broker” of humanitarian principles.

5. How is the impact of German humanitarian assistance, its instruments, and priorities to be assessed?

Measuring the impact of humanitarian action is one of the biggest challenges in this field. This is traditionally due to the often short-term nature of the missions and programs, security issues, and limited possibilities for a subsequent initial analysis, as well as different cultures and time horizons in comparison to development cooperation. **At the same time, the expectations of actors in a field with steadily growing financial needs and protracted humanitarian crises lasting several years are growing, too.** The report of the Federal Government leads to questions on program funding as well as strategic questions such as those described above. It is still largely based on an output versus an outcome orientation.

The Federal Government has increased its efforts and expectations to its partners regarding impact analysis. At the same time, comprehensive results are often still lacking, as this also means a conceptual and cultural change for aid organisations. Ten years ago, the largest humanitarian partner of the Federal Government, the UN World Food Programme, measured the effect of its work largely on the basis of output criteria (sufficient quantities of food or school meals supplied). The outcome measurement (e.g. improvement of nutritional status) still played a subordinate role.

The Federal Government's report mirrors this still ongoing process in the humanitarian world, which makes its final evaluation according to transparent criteria considerably more difficult. This **conceptual challenge** is combined with practical **capacity issues**, such as the progress made with regard to the only recently expanded evaluation practice at the Federal Foreign Office, or the call for improved impact measurement at the interfaces of international

¹¹ Cf. https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376.

cooperation with BMZ. In this broader context, **administrative** challenges must also be considered, such as the lack of staff and unclear divisions of labour in the spending review of project funds, which the Federal Audit Office highlighted last year. The Federal Foreign Office's binding funding guideline, which has been called for, has also not yet been completed. These **deficits** are undoubtedly due, in many cases, to the rapid expansion of German humanitarian aid, which is otherwise highly praiseworthy. **There is, however, a great need for action in order to secure and legitimise this expansion in the long term.**

In conclusion, it remains to be stated: German humanitarian assistance has undergone an impressive development, which should be commended. Today, it saves lives and livelihoods on an unprecedented scale. However, the expectations and the need for a coherent, strategically managed, and effective German humanitarian assistance have grown at least as rapidly as the funds made available. Neither the Federal Government nor German aid organisations have yet been able to fully meet these expectations. Further steps are therefore urgently needed to strengthen the humanitarian aid provided by German actors and to provide even better help to the extremely large number of people in need worldwide.

6. Summary & Recommendations

1. **The Federal Government's humanitarian aid has entered new dimensions at an impressive pace.** This is extremely valuable in times of a rapidly growing number of people in need and a more than tenfold increase in the global need for humanitarian aid since the beginning of the 2000s.
2. Since the Cold War, the humanitarian system has rarely been viewed so critically, with humanitarian principles so disregarded and undermined as they are today. This makes it all the more important for a donor like Germany **to use its resources in a principled, effective, strategic, and transparent manner and to assert its international influence in this direction.** From the point of view of the CHA, there is both great progress and an **acute need for action.**
3. The **conceptual, strategic, and personnel capacities** of German humanitarian assistance were significantly expanded, but were unable to keep pace with the growth in financial resources and Germany's new role. The setting of clear priorities in terms of content and personnel investments in the Federal Foreign Office and the embassies on the ground are necessary and urgent. In many cases, German aid organisations also continue to lack capacities and know-how in basic humanitarian assistance issues; the responsible Bundestag committee has neglected the issue to this day.
4. Relating to its own migration policy, Germany has placed a clear **emphasis on the Syrian crisis in its humanitarian assistance.** This mixture of humanitarian and political factors **did not, however, lead to a demonstrably disproportionate promotion of the Syrian**

crisis in the light of global donor coordination. Smaller "**forgotten crises**", remain a **challenge** for German humanitarian assistance, despite progress in their promotion.

5. A **considerable stabilisation of the humanitarian assistance budget** has been achieved. This should also be used to further **increase planning scope and flexibility for partners through even more multi-year funding of programmes and less earmarked funds**.
6. The **share of humanitarian assistance in the total ODA budget** of the Federal Government has increased but remains **relatively low** by international standards. In light of the dramatic increase in demand, the Federal Government should also consider shifting funds to humanitarian aid within the federal budget.
7. An important German priority should be to address the challenge of internationally **shrinking space** for humanitarian assistance. Germany has the potential to **be an "honest broker,"** which, however, is only partially exploited. In addition, capacities and commitment in areas such as "humanitarian diplomacy" seem capable of expansion.
8. Germany's commitment to the defence of humanitarian assistance and its principles is inseparable from the Federal Government's overall **coherent policy on the humanitarian principles**. This must be questioned, for example, with regard to Germany's arms export policies in the context of humanitarian crises such as the one in Yemen or its policy regarding the **rescue of shipwrecked persons** in the Mediterranean Sea.
9. With respect to its humanitarian partners, the Federal Government's judgements **are based on the criterion of partners' capabilities** vs. their nationality or institution background (bi- / multilateral institutions). The increased **allocations to flexible funds** such as CERF and Country-based Pooled Funds **should be further expanded**.
10. The efforts to **localise** German assistance have shown great progress in quantitative terms, but should be clearly driven forward in qualitative terms by capacity building on the ground.
11. A change also in German humanitarian aid **from an output to an outcome orientation** seems necessary in order to better record and ensure its operational and strategic impact.
12. Increased impact analyses and evaluation capacities could allow the German government to develop more **transparent, substantiated criteria for the allocation and evaluation of German humanitarian aid**. They should form the basis of the Federal Government's next report on humanitarian aid. **More frequent reporting compared to the current four-year rhythm would be very welcome**.

Literature

Auswärtiges Amt (2018). Aufmerksamkeit für vergessene Krisen: Auswärtiges Amt unterstützt #nichtvergessen Initiative. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaerehilfe/nichtvergessen/2103660> (last accessed: 14/03/2019).

Bundesfinanzministerium (2018). Spending Review (Zyklus 2017-2018) zum Thema „Beschaffung standardisierter Massengüter“. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/Abschlussbericht-der-AG-zum-Politikbereich-Humanitaere-Hilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (last accessed: 14/03/2019).

Coppi, Giulio and Larissa Fast (2019). *Blockchain and distributed ledger technologies in the humanitarian sector*. London: ODI.

Development Initiatives (2018). *Global Humanitarian Assistance Report 2018*. Online: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf> (last accessed: 14/03/2019).

Jones-Quiadoo, Ashley (2019). Politicizing Humanitarian Aid in Venezuela. Online: <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/2019/02/25/politicizing-humanitarian-aid-in-venezuela/> (last accessed: 14/03/2019).

OCHA (2019). *Global Humanitarian Overview 2019*. Online: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/gho-2019-web-16012019-en.pdf> (last accessed: 14/03/2019).

Quack, Martin. (2016). *Herausforderung Humanitäre Hilfe. Politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland*. Freiburg: Caritas international, Ärzte ohne Grenzen e.V., Diakonie Katastrophenhilfe.

ZEIT Online (2019). *Trump spricht von „humanitärer Krise“ an der Grenze*. Online: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-01/rede-an-die-nation-donald-trump-shutdown-mauer-mexiko> (last accessed: 14/03/2019).

Vorbemerkung

Dieser Text wurde als **Stellungnahme des CHA** für die Öffentliche Anhörung zum „**Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014-2017**“ und zum Fragenkatalog der Bundestagsfraktionen am 20. März 2019 im Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe vorgestellt.

Inhalt

1. Einführung.....	24
2. Setzt die humanitäre Hilfe der Bundesregierung die richtigen Schwerpunkte? Regionen, Instrumente, Partnerschaften.....	25
3. Wie steht es um die Kapazitäten und die Strategiefähigkeit der deutschen humanitären Hilfe?	30
4. Folgt die humanitäre Hilfe der Bundesregierung den humanitären Prinzipien und verteidigt diese international in Zeiten eines humanitären <i>Shrinking Space</i> ?.....	35
5. Wie ist die Wirkung der deutschen humanitäre Hilfe, ihrer Instrumente und Schwerpunkte einzuschätzen?	36
6. Zusammenfassung und Empfehlungen	38
Literatur.....	41

1. Einführung

Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung ist in neue Dimensionen vorgestoßen. Eine Ver-
vierfachung der bereitgestellten Mittel seit 2014 hat die deutsche Rolle in der humanitären Welt
neu definiert, Deutschland sich als zweitgrößter Geberstaat positioniert. Dies ist von extrem
großem Wert in Zeiten einer rasant wachsenden Zahl von Menschen in Not und einer mehr
als Verzehnfachung des globalen Bedarfs an humanitärer Hilfe seit Beginn der 2000er Jahre
(siehe Abb. 1).

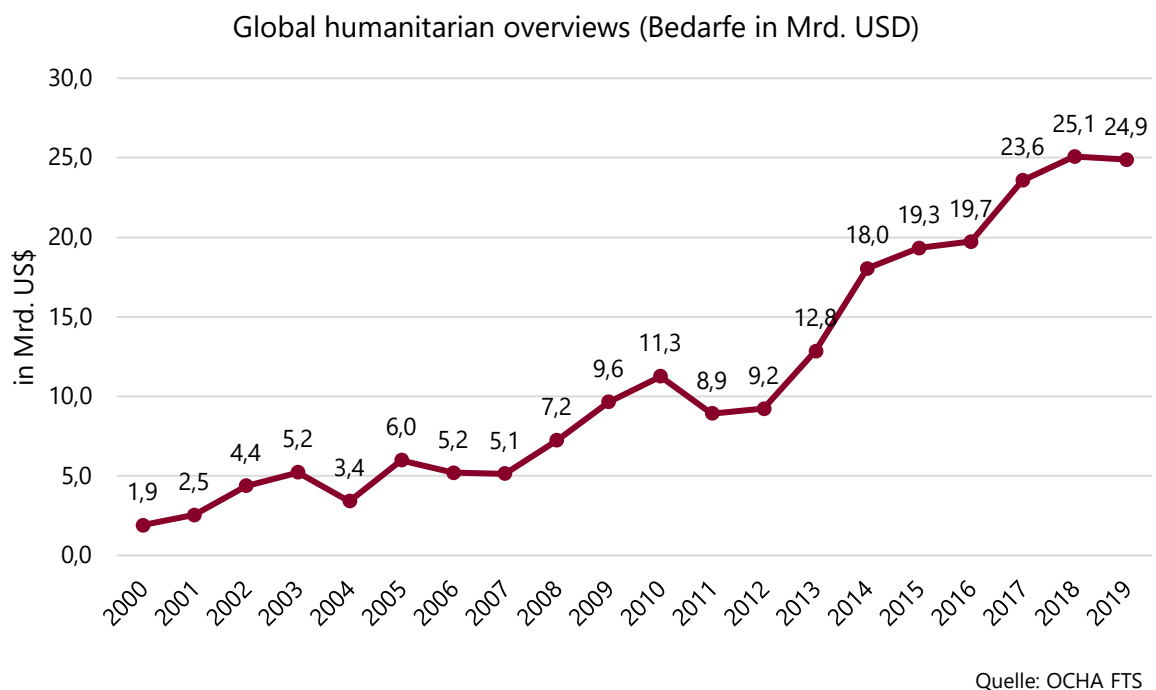
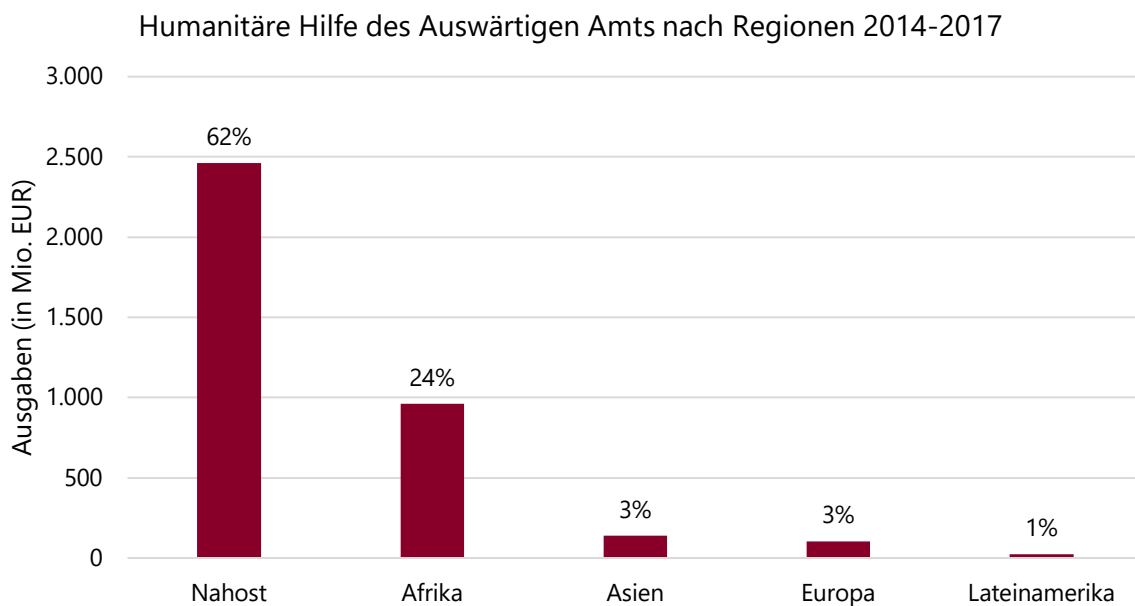


Abbildung 1: Jährlich ermittelte Bedarfe für humanitäre Hilfe nach UN appeals 2000-2017

Zugleich wird das Humanitäre System heute so kontrovers diskutiert und die humanitären Prin-
zipien einer unparteiischen, unabhängigen Hilfe nach dem Maß der Not so häufig hinterfragt
und unterminiert wie seit dem Kalten Krieg nicht mehr. Der Fall Venezuela, wo humanitäre
Hilfe als Spielball machtpolitischen Handelns eingesetzt wurde, ist hier nur das aktuellste Bei-
spiel. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesregierung, wie auch die deutschen Hilfsorgani-
sationen, ihre gewachsenen Mittel prinzipienorientiert, effektiv, strategisch und transparent
einsetzen und ihre gestiegenen internationalen Einflussmöglichkeiten in dieser Richtung gel-
tend machen.

2. Setzt die humanitäre Hilfe der Bundesregierung die richtigen Schwerpunkte? Regionen, Instrumente, Partnerschaften

Das Engagement der deutschen humanitären Hilfe hatte **regional deutliche Schwerpunkte**: Deutschland hat global betrachtet eine überproportional große Rolle eingenommen im Nahen Osten, wohin im Zusammenhang der Flüchtlingsbewegungen nach Europa in 2015 rund 60% der deutschen Mittel geflossen sind, obwohl nur etwa 25% der weltweit Hilfsbedürftigen hier lebten. Hintergrund waren Zuwendungen von rund 40% des deutschen Budgets für Syrien und seine Nachbarstaaten.

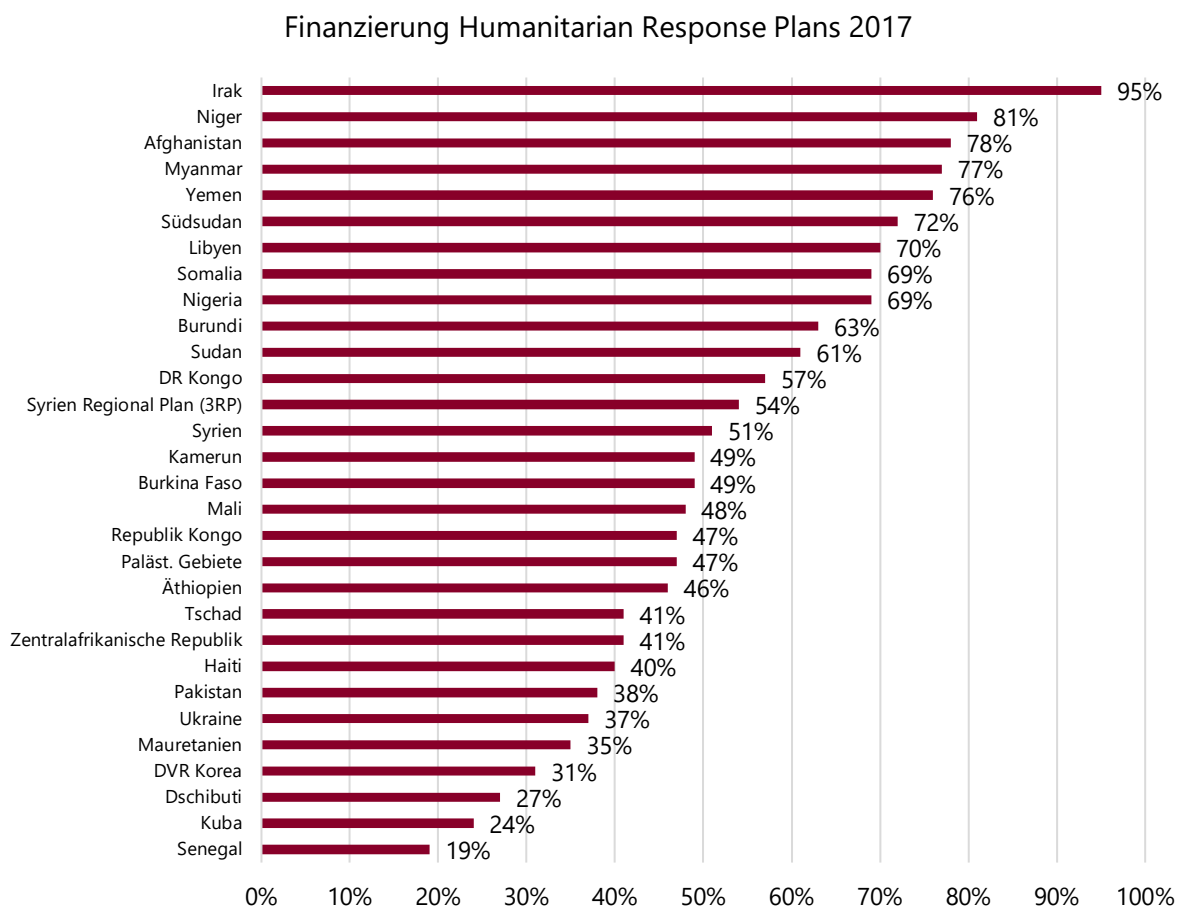


Deutschland bewegt sich zugleich in einem globalen Geberkonzert und einer reformbedürftigen internationalen Situation, in der keine zeitlich und inhaltlich identischen Bedarfspläne für alle internationalen Krisen eine idealtypische Jahresplanung rein nach feststehenden Bedarfen erlauben würde. Dennoch sollte sich ein Geber am Resultat seines Engagements im internationalen Konzert messen lassen.

Hierfür bietet der auch insgesamt **sehr Output und weniger Outcome orientierte Bericht** wenig Anhaltspunkte, da die Kriterien der regionalen Mittelvergabe nicht benannt sind und die Frage nach einer angemessenen regionalen Verteilung rein auf Grundlage des Berichts nicht beantwortet werden kann. Eine rückwirkende Analyse der deutschen Finanzierung globaler Krisenherde kann hier jedoch interessante Hinweise liefern zur Beantwortung der Frage: **Hat Deutschlands großes Engagement in Syrien insgesamt zu einer Bevorzugung von Menschen in Not in dieser Region geführt?**

Eine solche Vermischung von rein humanitären Mittelzuweisungen mit (migrations-)politischen Fragen im Kontext der Syrienkrise würde von einer rein prinzipienorientierten, nach Auskunft der Bundesregierung „strikt“ an den größten Bedarfen orientierten Hilfe abweichen. Hierzu muss die deutsche Hilfe aber in den internationalen Kontext gestellt werden:

Eine Vergleichsanalyse der von den UN koordinierten Humanitarian Response Plans als zuverlässigstem Indikator (Abb. 2) für die globalen Krisenherde und ihre Bedarfe mit der deutschen Förderung im Jahr 2017 bringt hier teils interessante Ergebnisse zu Tage.



Quelle: World Humanitarian Data and Trends 2018; OCHA FTS

Abbildung 2: Prozentsatz zu dem Krisen-Bedarfspläne 2017 finanziert wurden

So war die von der **Bundesregierung überproportional finanzierte Syrienkrise dennoch zu fast 50% unterfinanziert und lag damit nur im globalen Mittelfeld** der insgesamt schlecht finanzierten Hilfsoperationen. Diverse von Deutschland eher vernachlässigte oder moderat bedachte Krisen wie Afghanistan, Myanmar, Niger waren derweil mit einer um die 80% Deckung deutlich besser finanziert, ein stärkeres deutsches Engagement also tatsächlich nicht notwendig. Dies deutet auf eine vgl. gelungene Geberkoordination in den internationalen Großkrisen hin bzw. bestätigt Geberhinweise, sich z.B. angesichts des großen deutschen Engagements in der Syrienkrise auf andere Regionen zu konzentrieren.

Festzuhalten ist aber auch: **Für die drei 2017 am schlechtesten finanzierten, kleineren humanitären Krisen (Senegal, Kuba, Dschibuti) hat die Bundesregierung 0 Euro** humanitäre Hilfe laut ihrem Bericht bereitgestellt. Gemessen an einer prinzipienorientierten, streng nach Bedarfen orientierten Hilfe erscheint dies mindestens erklärungsbedürftig. Hieran konnte auch ein erfreulich stark gewachsener, nach eigenen Angaben für 2017 verwandter 20%¹ Budgetanteil für „vergessene Krisen“ noch nichts nachhaltig ändern. Da „**vergessene Krisen**“ künftig einen strategischen Schwerpunkt deutscher humanitäre Hilfe ausmachen sollen, erscheint eine transparente Entwicklung von Kriterien zu ihrer Förderung und der Definition eines angemessenen Budgetanteils geboten.

Gleichzeitig weist die Frage über die regionalen Mittelzuweisungen über das Auswärtige Amt hinaus bis ins Parlament und die Öffentlichkeit, denn festzuhalten bleibt auch: Es war zunächst die für die Syrienkrise zweckgebundene, vom Parlament bewilligte massive Ausweitung der humanitären Hilfe, die es 2015 möglich gemacht hat, die deutschen Mittel drastisch auszubauen und das entsprechend vervierfachte Budget bis heute zu verstetigen. Hieraus **ergibt sich ein für die humanitären Prinzipien zwiespältiges Paradoxum:**

Einerseits verbieten die humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit und der Menschlichkeit, also das Gebot strikt nach dem Maß der Bedarfe Menschen zu helfen, eine Vermischung mit politischen Fragen. Gleichzeitig hat offenkundig eine gewisse politische Vermischung humanitärer und migrationspolitischer Fragen dazu beigetragen, das Gebot der humanitären Menschlichkeit heute für weit mehr Menschen in Not auch jenseits der Syrienkrise zu befolgen und ihre Bedarfe mit deutscher Hilfe decken zu können.

Mit Blick auf die **Instrumente, Wege und die Gesamthöhe** der deutschen humanitären Hilfe sollen 3 Punkte aufgegriffen werden:

Die Summe der deutschen humanitären Hilfe ist beeindruckend gewachsen. Gleichzeitig fällt auf, dass laut OECD 2016 **nur etwa jeder 12. Euro (8%) der deutschen internationalen Zusammenarbeit für die humanitäre Hilfe eingesetzt wurde**, also dafür, prioritär Menschen in akuter Not zu helfen. Acht große Geberstaaten reservierten für dieses Ziel einen deutlich größeren Anteil von bis zu 18%². Es wäre zu prüfen, ob die Bundesregierung auch hier eine weitere Prioritätensetzung angesichts der dramatisch gestiegenen humanitären Bedarfe vornehmen sollte.

Überdies sind zwei Wege der finanziellen Förderung von Hilfsorganisationen durch die Bundesregierung zu beurteilen, auf die der Bericht der Bundesregierung nicht im Detail eingeht: Zweckungebundene Mittel sowie mehrjährige Förderungen. Positiv anzumerken ist

¹ Eigene Berechnung auf Grundlage der Angaben des Auswärtigen Amt 2019.

² Vgl. OECD Statistik im Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe, Anlage 5b.

Deutschlands **Einstieg in die mehrjährige Förderung von Hilfsprogrammen**. Die Bundesregierung hat hier strukturell reagiert auf die Entwicklung zu mehrjährigen Krisen von im Schnitt 9 Jahren Dauer³ und die entsprechenden Planungsbedarfe für Hilfsorganisationen. Studien haben ergeben, dass Hilfsprogramme 30% und mehr kostengünstiger sein können, wenn eine mittelfristige Planung möglich ist. Während der Einstieg in dieses Instrument hoch zu bewerten ist, **erscheint der Anteil mehrjähriger Förderungen jedoch weiterhin gering** und wird nicht detailliert ausgewiesen.

Im Feld der **zweckungebundenen, flexiblen Mittel an Hilfsorganisationen** gehört **Deutschland** international jedoch **weiter zu den Schlusslichtern**. Nur 6% seiner Mittel werden ohne jede Zweckbindung vergeben (Frankreich 23%, Großbritannien 28%, Schweiz 30%, Schweden 38%⁴). Dies erschwert die Planung und die kurzfristige Flexibilität von Hilfsorganisationen. Eine weitere Erhöhung der gestiegenen deutschen Einzahlungen in den CERF Fonds, der Hilfsorganisationen erlaubt schnell dort zu helfen, wo es am dringendsten benötigt wird, ist auch in diesem Zusammenhang anzuraten.

Die Wahl effektiver Instrumente und **Partnerschaften** wird gerade für die so rasant gewachsene deutsche humanitäre Hilfe weiter entscheidend sein. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung ihre Entscheidungen in der Partnerwahl aufgrund „der spezifischen Mandate und Stärken der jeweiligen Organisationen“⁵ fällt und keinen prinzipiellen Präferenzen folgt. In einer zunehmend volatilen Welt wechselnder Krisenherde und sich stetig wandelnder einzelner Krisenkontexte erscheint ein fixes Präferenzsystem bspw. nach UN- oder NGO-Quoten nicht angemessen. Gegen eine solche Kategorisierung sprechen auch die Ergebnisse der letzten großen „Gemeinschaftsevaluierung zur deutschen Hilfe im Ausland“ sowie der bislang einzigen parlamentarischen Anhörung zum Thema bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit.

Gleichwohl fällt auf, dass Deutschland einerseits die Förderung von NGOs im Berichtszeitraum in etwa verdoppelt hat, andererseits prozentual betrachtet **NROs im internationalen Maßstab vgl. wenig Mittel erhalten. Dies kann prinzipiell gute oder schlechte Gründe haben**. So kam eine im Gründungsprozess des CHA erstellte NGO-Studie mit Blick auf die heute dominanten Krisen in Konfliktgebieten zu dem Schluss: *„Es gibt in Deutschland kaum Organisationen, die selbst Nothilfe in Kriegsgebieten in größerem Umfang leisten könnten, kaum eine*

³ Gemessen an der Länge der UN Appeals nach OCHA 2019, S. 18.

⁴ Angaben beziehen sich auf die Jahre 2016 oder 2017 und beruhen auf den Selbstauskünften der Geber zur Umsetzung der Grand Bargain Verpflichtung. <https://interagencystandingcommittee.org/self-reporting-exercise-2017-2018>

⁵ Siehe Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe, S. 13.

Organisation kann z.B. kurzfristig im Jemen arbeiten. Viele meiden solch extrem schwierige Kontexte bzw. implementieren dort nicht selbst.“⁶

Nachvollziehbar kann der Fokus auf große Partner auch im Kontext langjähriger Krisen mit großflächigen Cash-Programmen sein, die gerade im Nahen Osten vorherrschen; international wird in Cash-Programmen vermehrt auf wenige große Partner gesetzt (oder gar den Single-Agency-Ansatz, s.u.), unter anderem da kleinteilige Cash-Karten-Systeme vieler Organisationen ineffizient sein können. Das deutsche, in der Hauptstadt zentrierte System der humanitären Hilfe macht es zudem schwierig und birgt erhebliche Koordinations- und Monitoringrisiken, wenn viele Projekte vieler kleinerer Partner durch einen Desk Officer in Berlin (versus in der lokalen Botschaft) koordiniert werden sollen; ein strukturelles Problem, das durch den Aufbau von weiterem Bearbeitungspersonal im Auswärtigen Amt nicht zu lösen wäre.

Die Vergabe an eine intermediäre Organisation (UN, internationale NGO, pooled funds) zur Koordination vor Ort kann also aus guten, wie auch aus schlechten Gründen erfolgen, letzteres wären zum Beispiel Kapazitäts- oder Zeitmangel am Ende eines Budgetjahres. Zudem ist in **jedem Falle zu vermeiden, dass eine Kette von intermediären Organisationen entsteht** mit entsprechenden Koordinations- und Effizienzverlusten. Es bleibt im vorliegenden Bericht **unklar, nach welchen Kriterien die Mittelzuweisung erfolgte** und wie sie sich im Zuge eines verstetigten regulären Budgets weiter entwickeln soll.

In diesem Lichte sind auch die **Lokalisierungsanstrengungen** der Bundesregierung zu beurteilen: Eine bereits 20% Förderung lokaler Partner im Berichtszeitraum erscheint **quantitativ beeindruckend** im Lichte des Grand Bargain Ziels, bis 2020 25% der Hilfe direkt oder maximal über einen intermediären Partner an lokale Organisationen zu vergeben. Erfolgt jedoch der Einsatz intermediärer UN oder INGO Partner mit deutschen Mitteln ohne deren **qualitative** Förderung des eigentlichen mittelfristigen Ziels, sich überflüssig zu machen durch den Ausbau eigenständiger lokaler Kapazitäten, würde das Grand Bargain Ziel nur formal erreicht und das Lokalisierungsziel verfehlt. Der **formal beeindruckende Output (20% Förderung) hat hier teils noch nicht zum gewünschten Outcome (Verbesserung lokaler Strukturen) geführt** bzw. seine Wirkung ist aus dem Bericht nicht ersichtlich.

Die auch in diesem Zusammenhang geforderte grundsätzliche Erhöhung der Verwaltungspauschale für vom Auswärtigen Amt geförderte NGOs, u.a. zum Zwecke der Investition in lokale Partner, ist daher auch abzuwägen gegen eine konditionierte Förderung lokaler Kapazitäten. Die deutsche Unterstützung für **pooled funds**, wie die von OCHA verwalteten Länderfonds, die für lokale Partner direkt zugänglich sind, **sollte von der Bundesregierung noch ausgeweitet** und die lokale Verankerung der Pools stetig verbessert werden.

⁶ Siehe Quack 2016, S. 60.

3. Wie steht es um die Kapazitäten und die Strategiefähigkeit der deutschen humanitären Hilfe?

Mit dem finanziellen Engagement sind die **Erwartungen an Deutschland auch als strategischer *policy* Akteur immens gestiegen**. Potential und Bedarf für ein stärkeres Engagement sind weitreichend: International steht die humanitäre Hilfe vor immensen Herausforderungen im Zuge einer virulenten Reformdebatte, in der einflussreiche andere Geber von radikalen Vorstellungen bis hin zu einer Förderung des Status quo oft unterschiedliche Vorstellungen vertreten. Gleiches gilt für die Verteidigung der humanitären Prinzipien und eines *Shrinking Space* für die humanitäre Hilfe, der teils bereits sowohl von westlichen Regierungen wie auch zahlreichen Krisenländern und Konfliktparteien unterminiert oder als Wert an sich in Frage gestellt wird (siehe Abschnitt Prinzipienorientierung).

Die Hoffnungen auf eine vermittelnde Rolle des neuen zweitgrößten Geberstaates und eines „**ehrlichen Maklers**“ **Deutschland** sind daher international substantiell. Die Erwartungen an ein deutsches Engagement in nahezu allen Fragen der humanitären **Hilfe stellen zugleich eine Überforderung dar**: Mit einem realen Personalbestand der Referate für die humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt von unter 80 besetzten Stellen hat Deutschland heute noch weniger Fachkräfte als andere Topgeber allein in den lokalen Botschaften vor Ort. **Lokal ist Deutschland zugleich weiter personell sehr schwach besetzt** und hat selten fachlich geschultes Personal zur Verfügung, obwohl hier wichtige Gremien tagen und Entscheidungen gefällt werden. Die jüngere Praxis, Expertise von außen ins Amt zu holen, sollte verstetigt und arbeitsrechtlich abgesichert werden. Will Deutschland strategisch dauerhaft eine größere Rolle spielen, **besteht personell sowohl im Amt wie auch in den Botschaften vor Ort akuter Handlungsbedarf**.

Gleichwohl ist es der Bundesregierung gelungen, sich an zahlreichen internationalen Debatten einschließlich des World Humanitarian Summit 2016 und dem nachfolgenden Prozess engagiert zu beteiligen. Deutschland kann hier im Konzert der Geber eine einflussreiche Rolle spielen, zumal es etwa bei der Frage nach einer radikalen Reform des humanitären Systems teils eigenständige, pragmatische Positionen einnimmt. Sein Engagement in Themengebieten wie dem *Good Humanitarian Donorship*, in der Humanitarian-Development-Peace-Debatte, in den Bereichen Krisenprävention und „*vorhersagebasierter Finanzierung*“ sind gute Beispiele für das breitere deutsche Engagement.

Gleichzeitig ist in diesem Kontext zu bedauern, dass während Deutschlands Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat für die nächsten zwei Jahre das Thema humanitäre Hilfe jenseits von Fragen des humanitären Zugangs keine substantielle Rolle spielen soll. **Internationale Partner-**

und Beobachter*innen **suchen derweil weiter nach Orientierung, wofür Deutschland** in manchen großen Fragen der humanitären Hilfe der Zukunft **steht**.

Beispielhaft seien hier das Zukunftsthema Chancen und Risiken der **Digitalisierung** der humanitären Hilfe genannt, oder das Querschnittsthema **Bargeldhilfen** (Cash):

Einerseits ist Deutschland einer der **größten Cash-Förderer weltweit** und fördert den Aufbau von Know how und Expertise, etwa durch das Netzwerk CaLP oder im Grand Bargain Nachfolgeprozess. Andererseits ist es beispielsweise **nicht gelungen, eine angekündigte Strategie des Auswärtigen Amts zu Fragen der Cash-Policies zu verfassen** bzw. in wichtigen Fragen eine einheitliche Position zu entwickeln; dies wäre sehr relevant, reicht das Thema in internationalen Debatten doch weit über die Modalität Cash hinaus. Schon heute werden rund 10% der globalen humanitären Hilfe in Cash geleistet und der Cash-Programmanteil liegt beispielsweise in Großkrisen wie dem Syrienkonflikt noch weit höher. Wird das Grand Bargain Primat verwirklicht, in allen Hilfsoperationen künftig zunächst zu fragen „Warum nicht Cash?“, könnte es zu einer weiteren Ausweitung von Cash-Programmen kommen. Dies wirft umso stärker grundlegende Fragen der humanitären Hilfe der Zukunft auf (etwa multiple humanitäre Cash-Implementierungssysteme und Partner versus Single-Agency-Approach? Künftige Rolle von NGO Partnern & Spielräume der Lokalisierung in großflächigen Cash-Programmen? Aufbau unabhängiger Assessment und Monitoring Systeme etc.?) Eine klare Positionierung Deutschlands wäre hier umso wichtiger, da andere große Geberstaaten hier teils sehr unterschiedliche Positionen vertreten und Hilfsorganisationen damit vor erhebliche Probleme stellen.

Stichwort Digitalisierung: Das Thema Digitalisierung bietet weitreichenden Chancen für die humanitäre Hilfe wie auch bedeutende Risiken. Deutschland erscheint hier ideal positioniert, potentiell eine international vermittelnde, noch relevantere Rolle zu spielen:

Einerseits verspricht die Digitalisierung der humanitären Hilfe einen **Quantensprung in Sachen Effizienz, Accountability, Targetting durch technologische Möglichkeiten** wie etwa den Einsatz biometrischer Daten, einer für unterschiedlichste Betroffene passgenauen Hilfe, weitreichender *big data* Analysen, technologisch eigenständiger Hilfssysteme bis hin zu humanitären Blockchains und dem Potential, z.B. Flüchtlingen ohne Identifikationspapiere oder Eigentumsnachweise digitale Identitäten zu erstellen und dauerhaft zu sichern. Auch im Feld der Kommunikation und Partizipation der Betroffenen in den Hilfsprogrammen bieten digitale Neuerungen ganz neue Möglichkeiten.

Allein auf Seiten der Effizienz werden bereits große Wirkungen erzielt: Durch die Erfassung von Flüchtlingen mit biometrischen Daten und eine effizientere Überprüfung ihrer Präsenz konnte in einem einzigen Flüchtlingslager in Uganda pro Monat humanitäre Hilfe im Wert von

1 Million US\$ eingespart werden; Geld, das damit anderen Bedürftigen zur Verfügung stand. Im Zusammenhang der Syrienkrise konnte die Validierung der sehr großen Flüchtlingszahlen und -daten biometrisch so verbessert werden, dass sich die **Fehlerquoten bei der Registrierung und Unterstützung von Flüchtlingen vielfach halbierten.**

Deutschland unterstützt diese Prozesse als einer der führenden Akteure im Feld der Innovation. Zugleich bringt es potentiell Expertise und einen entsprechenden Hintergrund im Feld der kontroversen Frage der Persönlichkeitsrechte und des Datenschutzes mit, den andere große Geber wie die USA so nicht teilen.

Diese Expertise noch deutlicher und strategischer einzubringen, könnte von großer Relevanz sein. Zum einen räumen auch operationelle Vorreiter der Digitalisierung etwa in den UN ein, dass **Datensicherheit, Datenschutz und abgesicherte Prozesse im Feld der Digitalisierung vielfach noch unterentwickelt sind.**

Zum anderen verweisen Studien auf die Herausforderung, es sicherzustellen, dass die Chancen der Digitalisierung nicht nur in Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen verwirklicht werden, sondern auch in Form von Vorteilen für die Hilfsempfänger*innen selbst in Fragen von Transparenz, Vertrauen und Beteiligung an der Weiterentwicklung der doch ihnen dienenden Hilfsprogramme.

Eine aktuelle Studie zu humanitären Blockchains kommt hier beispielsweise zu dem Schluss, dass Hilfsorganisationen einerseits „Transparenz und Vertrauen oft als wichtigsten Nutzen nennen“, andererseits sich Fortschritte im Feld der „Effizienz, Bürokratie und Projektkosteneinsparungen (...) als deutlich wichtiger für humanitäre Akteure herausgestellt haben“⁷. Ein **genuin deutscher Beitrag in diesem ebenso spannenden wie kontroversen Zukunftsfeld**, der die internationale Debatte substantiell beeinflusst, **könnte daher von großer Bedeutung sein.**

In diesem Zusammenhang wäre zugleich zu definieren, welche Ziele und welche Wirkungen das deutsche Engagement in der internationalen Debatte anstrebt. Der Bericht der Bundesregierung bietet hier wenig Anhaltspunkte, inwiefern das deutsche *Policy* Engagement Wirkung entfaltet hat: Ob der *Output* einer größeren Präsenz von Regierungsseite auch zu einem wirkungsvollen *Outcome* geführt hat, bleibt zunächst offen. Einräumen muss man zugleich, dass das Auswärtige Amt vor der Herausforderung steht, finanziell in einer Liga zu spielen, die es strategisch aufgrund personeller und struktureller Engpässe bis heute nur schwer bespielen kann. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass hier eine strategische und thematische Prioritätensetzung geplant ist, die zugleich mit entsprechender Substanz zu füllen sein wird.

⁷ Vgl. Coppi and Fast 2019.

Erneut müssen jedoch hier **die Bemühungen des Auswärtigen Amtes auch im breiteren Zusammenhang deutscher humanitärer Akteure gesehen werden.**

Stichwort **Bundesregierung**: Das Beispiel der international sehr relevanten Debatte um einen Humanitarian-Development-Peace-**Nexus**, der den komplexen Herausforderungen in allen drei Feldern integriert begegnet, kann hier aufgezeigt werden.

Einerseits hat das Auswärtige Amt dazu beigetragen, die Debatte um den Humanitarian-Development-Peace-Nexus international voranzubringen. Andererseits herrschen hier durchaus unterschiedliche Vorstellungen zu Inhalt und Rollenverteilung auch innerhalb der Bundesregierung vor.

Für eine wichtige Schnittstelle in diesem Zusammenhang, der Übergangshilfe des BMZ, liegt ebenfalls keine aktuelle Definition ihrer Aufgaben oder Strategien vor. Die Spending Review zur humanitären Hilfe durch das Bundesfinanzministerium kam zudem noch 2018 zu dem Schluss, dass es zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit an **Mechanismen zum Informationsaustausch, gemeinsamen Analysen sowie abgestimmten Konzeptionen und Mittelvergaben mangelt.**

Ein solch gemeinsames Vorgehen erscheint heute besonders dringend geboten in Zeiten von Nexus-Diskussionen und langjährigen Krisen, die eine Verzahnung von humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit besonders relevant erscheinen lassen und weitere Zukunftsfragen der humanitären Hilfe aufwerfen. Hier spielt u.a. die Frage der Entwicklung von nachhaltigen sozialen Sicherungssystemen für Flüchtlinge wie auch einheimische Bevölkerungsgruppen nach dem **do-no-harm Prinzip** in den Zielländern, in denen große Flüchtlingsgruppen mittel- bis langfristig bleiben, international bereits eine bedeutende Rolle. Die Bundesregierung muss auch institutionell gerüstet sein, um sich hier strategisch einbringen zu können.

Demgegenüber sei beispielhaft noch das Thema **Afrikapolitik** erwähnt: Die Bundesregierung betont die große Bedeutung des Kontinents für ihre Politik. Gleichzeitig muss derzeit eine Staatssekretärsrunde unter BMZ und AA Beteiligung versuchen, die „Afrikapolitische Leitlinie der Bundesregierung“ zu erneuern, während mindestens sechs eigenständige Afrika-Konzepte der Ministerien für Entwicklung, Verteidigung, Wirtschaft, Finanzen und Bildung⁸ existieren. Internationale Beobachter*innen beklagen in solchen Zusammenhängen ein fehlendes „strategisches Zentrum“ der Außenpolitik innerhalb der gesamten Bundesregierung.

⁸ Dazu zählen der Marshall-Plan des Entwicklungsministeriums, der „Pro! Africa“-Plan des Wirtschaftsministeriums, die Afrika-Strategie des Bildungsministeriums, die Ausbildungspartnerschaft des Verteidigungsministeriums, der Afrika-Beauftragte des Kanzleramts, der „Compact with Africa“ des Finanzministeriums und die „Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung“, die diese Pläne einen soll.

Auch eine *policy* orientierte, strategische Begleitung der Bundesregierung durch den **Bundestag** ist nur partiell auszumachen. Der zuständige Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe konzentriert sich seit vielen Jahren weit überproportional auf den Schwerpunkt Menschenrechte, wie auch Statistiken belegen (siehe Abb. 3).

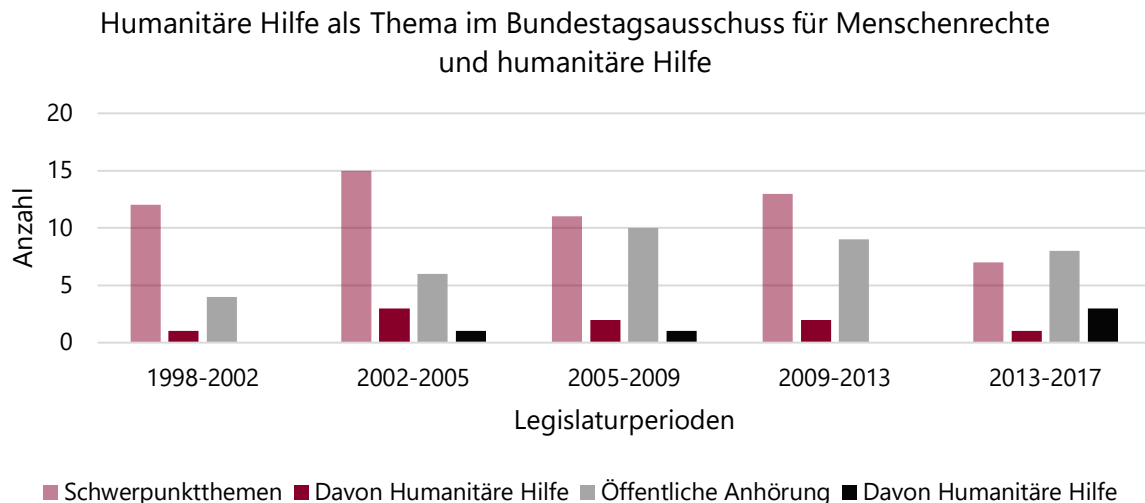


Abbildung 3: Häufigkeit thematischer Schwerpunktsetzung auf humanitäre Hilfe im Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Quelle: Quack 2016 S. 38.

Jenseits von einzelnen Krisen **kommt das Thema humanitäre Hilfe in Ausschuss und Bundestag kaum vor**. Reisen Bundestagsabgeordnete ins Ausland, fällt zudem auf, wie überwiegend deutsche Projekte vor Ort besucht und ihr internationaler Kontext in den meist durch die Botschaften erstellten Programmen selten beleuchtet wird.

Die deutsche **Zivilgesellschaft** ist in engem Austausch mit der Bundesregierung. Gleichzeitig ist das im Bericht genannte zuständige Gremium, der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe und seine Arbeitsgruppen nach Einschätzung vieler Teilnehmer*innen heute eher ein Forum des Informationsaustausches denn der Policy Debatten. Teilnehmer*innen beklagen zudem einen wachsenden Fokus auf die eigene Positionierung von Mitgliedern statt eines offenen Austausches. Auch die überproportional große öffentliche Förderung deutscher Hilfsorganisationen im Vergleich zu NGOs etwa in Frankreich wird als Problem benannt, wenn es um offene, kritische Debatten zu Grundsatz- und Policyfragen mit der Bundesregierung geht. **Der Aufbau eigener Policy Expertise steht bei vielen deutschen Hilfsorganisationen zudem noch am Anfang**, weshalb die genannte Studie „Herausforderung Humanitäre Hilfe“ zu dem Schluss kam: „Die humanitären Einheiten vieler Organisationen sind auf Finanzierung und Implementierung orientiert, für humanitäre Policy haben sie kaum Ressourcen.“⁹

⁹ Martin Quack 2016, S. 60.

Gleichzeitig wäre der umfassende Aufbau von Kapazitäten und Know-how bei allen deutschen Akteur*innen der humanitären Hilfe heute wichtiger denn je in Zeiten eines *Shrinking Space* und einer international vielfach in Frage gestellten prinzipienorientierten humanitären Hilfe.

4. Folgt die humanitäre Hilfe der Bundesregierung den humanitären Prinzipien und verteidigt diese international in Zeiten eines humanitären *Shrinking Space*?

Der Raum und der Respekt für die Anerkennung humanitärer Hilfe und ihrer Prinzipien nimmt rapide ab und ist wie seit Ende des Kalten Krieges nicht mehr bedroht. Der ***Shrinking Space*** wird deutlich beispielsweise in der **Kriminalisierung** humanitärer Helfer*innen wie im Falle der Seenotrettung im Mittelmeer; neuer **Counterterrorism** Regeln, welche es Helfer*innen zunehmend erschweren bis unmöglich machen, in Krisen mit allen Konfliktparteien und in allen Gebieten zu operieren; wachsende **Zugangs**-Herausforderungen in Großkonflikten; zunehmend **direkte Angriffe** auf humanitäre Helfer und Einrichtungen als **Kriegsmittel**; zunehmender Missbrauch der Werte und Begrifflichkeiten der humanitären Hilfe für innenpolitische und außenpolitische Zwecke¹⁰.

Deutschen Akteur*innen kommt in dieser Debatte **eine besondere Rolle** zu: Sie gelten einschließlich der Bundesregierung international als vgl. prinzipienorientiert, vgl. neutral, vgl. frei von politischen Agenden. Mit Blick auf den Bericht der Bundesregierung zur humanitären Hilfe im Ausland kann ebenfalls festgehalten werden, dass eine **Verknüpfung humanitärer Hilfe mit politischen Bedingungen nicht strukturell festzustellen** ist. Eine Ausnahme stellt hier der von der Bundesregierung unterstützte und von der Europäischen Kommission verantwortete und finanzierte EU-Turkey Joint Action Plan dar, der an klare politische Konditionen geknüpft wurde.

Im wichtigen Feld der humanitären Folgen von Regularien zur Terrorismus-Bekämpfung und finanziellen *Compliance* nimmt Deutschland zugleich eine **pragmatische, vermittelnde Rolle** ein. Neue Regularien anderer Geber zur Terrorismusbekämpfung beeinträchtigen heute bereits substantiell die Spiel- und Aktionsräume humanitärer Helfer*innen in Regionen, in denen auch als terroristisch eingestuften Fraktionen präsent sind, mit denen verhandelt und kommuniziert werden muss. Strenge *Compliance* Regeln, die humanitäre Hilfe in Kriegsgebieten ebenso behandeln wie eine Schulbuchbestellung in Westeuropa, können zudem die humanitäre Hilfe entscheidend behindern und ihren *Shrinking Space* weiter einschränken. Die Bundesregierung hat sich hier wie auch bei der Frage nach Sanktionsregimen bislang vielfach für

¹⁰ Beispiele: in der US-Haushaltsdebatte im Januar 2019 spricht US-Präsident Trump von einer humanitären Krise im Zusammenhang mit dem Mauerbau zu Mexiko (ZEIT Online 2019); Politisierung der Venezuela-Krise (Vgl. Jones-Quiaido 2019).

einen pragmatischen Ansatz eingesetzt und sollte für diesen verstärkt auch auf EU-Ebene werben.

Zu begrüßen ist überdies, dass die Bundesregierung im UN Sicherheitsrat das Thema des „humanitären Zugangs“ ebenso wie in seiner künftigen strategischen Ausrichtung zu einem Schwerpunkt machen möchte. In beiden Bereichen sind die Ziele der Aktivitäten der Bundesregierung und ihre Durchsetzung jedoch noch weiter zu definieren.

Die Chancen des Auswärtigen Amts, den *Shrinking Space* der humanitären Hilfe weiter zu verteidigen und hier international Erfolge zu erzielen, sind jedoch auch mit **Fragen der politischen Kohärenz und Konsequenz** verbunden. Diese stellen sich weniger in den im Bericht genannten Hilfsoperationen selbst als in verwandten außenpolitischen Fragen.

Beispiel Rüstungsexportpolitik: Das deutsche Eintreten für humanitären Zugang im Jemen wird nicht erleichtert, wenn die Bundesregierung Waffenexporte an die Kriegspartei Saudi-Arabien zulässt, die den humanitären Zugang in der global aktuell größten humanitären Katastrophe massiv einschränkt. Erst mit der Ermordung eines Regimekritikers kam es hier unlängst zu einem kurzzeitigen Moratorium. Jüngste Andeutungen einer künftig gelockerten Rüstungsexportpolitik im Zuge von Waffen-Kooperationen mit Partnern wie Frankreich verweisen auf ein strukturelles Problem, das über den Einzelfall Saudi-Arabien hinausreicht.

Beispiel Seenotrettung: Hilfsorganisationen verweisen auf die fatalen Folgen der ausbleibenden Rettung Schiffbrüchiger im Mittelmeer durch die eingeschränkten Aktivitäten der EU Mission *Sophia*. Die gleichzeitige Behinderung und Kriminalisierung ziviler Helferinnen und Helfer und ihrer Schiffe im Mittelmeer macht eine an der Not der Menschen orientierte Hilfe unmöglich. Beides trägt gemäß IOM Schätzungen dazu bei, dass heute jeder 9. Migrant oder Flüchtling ertrinkt, der ein Boot im Mittelmeer besteigt¹¹. Zugleich ist der durch die Bundesregierung mitgetragene Rücktransport von Geretteten nach Libyen angesichts der dort desaströsen humanitären Zustände und Menschenrechtsverletzungen mit humanitären Prinzipien unvereinbar und nur aus migrations- und innenpolitischen Gründen zu erklären.

Eine konsequente Haltung der Bundesregierung auch in humanitären Fragen, die in Deutschland und nicht auf anderen Kontinenten sensible innen- oder wirtschaftspolitische Fragen betreffen, wäre jedoch die wichtige Basis eines erhofften „ehrlichen Maklers“ der humanitären Prinzipien.

5. Wie ist die Wirkung der deutschen humanitäre Hilfe, ihrer Instrumente und Schwerpunkte einzuschätzen?

¹¹ Siehe https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376.

Die Wirkung von humanitärer Hilfe zu messen ist eine der größten Herausforderungen dieses Arbeitsfeldes. Dies ist traditionell bedingt aufgrund der vielfach kurzfristigen Natur der Einsätze und Programme, Sicherheitsfragen und beschränkten Möglichkeiten einer nachträglichen Ausgangsanalyse sowie unterschiedlichen Kulturen und Zeithorizonten im Vergleich etwa zur Entwicklungszusammenarbeit. Zugleich **wachsen auch hier die Erwartungen an die Akteure in einem Feld mit stetig wachsendem Finanzbedarf sowie sich verlängernden, mehrjährigen humanitären Krisen.** Der Bericht der Bundesregierung folgt jedoch sowohl in Fragen der Programmförderungen wie auch in strategischen Fragen wie beschrieben noch weitgehend einer *Output* versus einer *Outcome* Orientierung.

Einerseits hat die Bundesregierung hier Anstrengungen unternommen und die Erwartungen auch an ihre Partner*innen in der Wirkungsanalyse erhöht. Umfassende Resultate stehen zugleich vielfach noch aus, da dies auch für Hilfsorganisationen einen konzeptionellen und kulturellen Wandel bedeutet. Noch vor 10 Jahren hat z.B. auch der heute größte humanitäre Partner der Bundesregierung, das UN World Food Programme, die Wirkung seiner Arbeit weitgehend nach *Output* Kriterien bemessen (Menge bereitgestellter Nahrungsmittel, Schulspeisungen, Bargeldhilfen etc.), während die *Outcome* Messung (z.B. Verbesserung des Ernährungsstatus der Hilfsempfänger) damals noch eine untergeordnete Rolle spielte.

Der Bericht der Bundesregierung spiegelt diesen in der humanitären Welt andauernden Prozess wider, was seine abschließende Bewertung nach transparenten Kriterien teils deutlich erschwert. Diese **konzeptionelle Herausforderung** verbindet sich zudem mit praktischen **Kapazitätsfragen**; etwa nach den Fortschritten mit Blick auf die erst jüngst ausgebaute Evaluierungspraxis im Auswärtigen Amt, oder auch dem Ruf nach einer verbesserten Wirkungsmessung an Schnittstellen der internationalen Kooperation mit dem BMZ¹². In diesem erweiterten Zusammenhang sind auch **administrative** Herausforderungen zu betrachten, wie mangelndes Personal bzw. unklare Arbeitsteilungen in der Überprüfung der Projektmittelverwendung, die der Bundesrechnungshof im vergangenen Jahr herausgestellt hat¹³. Auch die angemahnte verbindliche Förderrichtlinie des Auswärtigen Amtes zur Mittelvergabe ist noch nicht abgeschlossen. Die oben genannten **Defizite** sind zweifellos vielfach dem ansonsten sehr zu lobenden **rapiden Ausbaus der deutschen humanitären Hilfe geschuldet. Gerade um diesen dauerhaft abzusichern und zu legitimieren, besteht aber großer Handlungsbedarf in diesem Feld.**

¹² Siehe auch Spending Review des Bundesfinanzministeriums von 2018.

¹³ Vgl. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2018/langfassungen/2018-bemerkungen-nr-04-auswaertiges-amt-muss-zuwendungspraxis-dringend-verbessern-pdf>.

Abschließend bleibt festzustellen: Die deutsche humanitäre Hilfe hat eine beeindruckende Entwicklung genommen, die sehr zu unterstützen ist. Sie rettet heute weltweit Menschenleben und Existenzen in einem nie dagewesenen Ausmaß. Gleichzeitig sind die Erwartungen an und der Bedarf für eine kohärente, strategisch geleitete und wirkungsvolle deutsche humanitäre Hilfe mindestens ebenso rasant gewachsen wie die bereit gestellten Finanzen. Diese Erwartungen können bislang weder die Bundesregierung noch deutsche Hilfsorganisationen umfassend erfüllen. Weitere Schritte sind daher dringend geboten, um die humanitäre Hilfe deutscher Akteurinnen und Akteure noch zu stärken und der weltweit extrem hohen Zahl von Menschen in Not noch besser zu helfen.

6. Zusammenfassung und Empfehlungen

1. Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung ist in beeindruckendem Tempo in **neue Dimensionen** vorgestoßen. Dies ist von extrem großem Wert in Zeiten einer rasant wachsenden Zahl von Menschen in Not und einer mehr als Verzehnfachung des globalen Bedarfs an humanitärer Hilfe seit Beginn der 2000er Jahre.
2. Seit dem Kalten Krieg wurden das Humanitäre System international selten so kontrovers diskutiert und die humanitären Prinzipien so missachtet und unterminiert wie heute. Umso wichtiger ist es für den neuen Top-Geber Deutschland, seine gewachsenen **Mittel prinzipienorientiert, effektiv, strategisch und transparent einzusetzen** und seine internationalen Einflussmöglichkeiten in dieser Richtung geltend zu machen. Hier gibt es aus Sicht des CHA **teils große Fortschritte, teils akuten Handlungsbedarf**.
3. **Konzeptionelle, strategische und personelle Kapazitäten der deutschen humanitären Hilfe wurden deutlich ausgebaut, konnten mit dem finanziellen Aufwuchs und Deutschlands neuer Rolle aber nicht Schritt halten.** Die Setzung klarer inhaltlicher Prioritäten und personelle Investitionen im Auswärtigen Amt und den Botschaften vor Ort sind notwendig und dringend. Auch deutschen Hilfsorganisationen mangelt es weiter vielfach an Kapazitäten und Know-how in Grundsatzfragen der humanitären Hilfe; der zuständige Bundestagsausschuss vernachlässigt das Thema bis heute.
4. Deutschland hat in der humanitären Hilfe aus migrationspolitischen Gründen einen klaren **Schwerpunkt auf die Syrienkrise** gelegt. Diese Vermischung humanitärer und politischer Faktoren führte jedoch insgesamt **nicht zu einer nachweisbaren überproportionalen Förderung der Syrienkrise** im Geberkonzert. Kleinere „vergessene Krisen“ sind aber trotz Fortschritten in ihrer Förderung **weiter eine Herausforderung** auch für die deutsche humanitäre Hilfe.

5. Eine **beachtliche Verstetigung des Budgets** für humanitäre Hilfe ist erreicht worden. Dies sollte dazu genutzt werden, auch die Planbarkeit und Flexibilität für Partner durch noch **verstärkte mehrjährige Förderungen von Programmen und mehr zweckungsbunden vergebenen Mittel weiter zu erhöhen**.
6. Der **Anteil der humanitären Hilfe am gesamten ODA-Budget der Bundesregierung** ist gestiegen, im internationalen Vergleich aber weiterhin relativ **niedrig**. Die Bundesregierung sollte angesichts der dramatisch gestiegenen Bedarfe auch eine Mittel-**Verschiebung zugunsten der humanitären Hilfe innerhalb des Bundeshaushalts** prüfen.
7. Eine wichtige deutsche Priorität sollte die Herausforderung des **Shrinking Space** für humanitäre Hilfe sein. Deutschland werden hier Alleinstellungsmerkmale und das **Potential eines „ehrlichen Maklers“ zugesprochen**, das **aber nur bedingt ausgeschöpft** wird. Zudem erscheinen Kapazitäten und Engagement etwa im Bereich der „Humanitären Diplomatie“ ausbaufähig.
8. Deutschlands Engagement für die Verteidigung der humanitären Hilfe und ihrer Prinzipien ist nicht zu trennen, von einer, insgesamt kohärent humanitären Grundsätzen folgenden Politik der Bundesregierung. **Diese ist zu hinterfragen** etwa mit Blick auf die deutsche **Rüstungsexportpolitik** im Zusammenhang mit humanitären Krisen wie im Jemen oder die ausbleibende **Seenotrettung** Schiffbrüchiger im Mittelmeer.
9. Mit Blick auf ihre humanitären Partner **setzt** die Bundesregierung **zu Recht auf das Kriterium der Fähigkeiten von Partnern** vs. ihrer Nationalität oder Institutionalität (z.B. bi-/multilaterale Institutionen). Die gestiegenen **Zuwendungen an flexible Fonds** wie CERF und *Country-based Pooled Funds* **sollten weiter ausgebaut** werden.
10. Die Anstrengungen zur **Lokalisierung** der deutschen Hilfe haben quantitativ große Fortschritte gezeigt, sollten qualitativ, aber deutlich vorangetrieben werden im Sinne eines echten *capacity* Aufbaus vor Ort.
11. Ein Wandel auch der humanitären deutschen Hilfe **von einer Output- zu einer Outcome Orientierung erscheint geboten**, um ihre operative und strategische Wirkung besser zu erfassen und sicherzustellen.

12. Verstärkte Wirkungsanalysen und Evaluierungskapazitäten könnten es der Bundesregierung erlauben, **transparentere, begründete Kriterien für die Vergabe und Bewertung der deutschen humanitären Hilfe zu entwickeln**. Sie sollten die Basis bilden des nächsten Berichts zur humanitären Hilfe der Bundesregierung. **Eine häufigere Berichterstattung im Vergleich zu den aktuellen Vierjahres-Berichten wäre sehr zu begrüßen.**

Literatur

Auswärtiges Amt (2018). Aufmerksamkeit für vergessene Krisen: Auswärtiges Amt unterstützt #nichtvergessen Initiative. Online: <https://www.auswaertigesamt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaerehilfe/nichtvergessen/2103660> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).

Bundesfinanzministerium (2018). Spending Review (Zyklus 2017-2018) zum Thema „Beschaffung standardisierter Massengüter“. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/Abchlussbericht-der-AG-Massengueter.pdf;jsessionid=4F9B8AA6161E7D53BCC9993C988C05CB?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).

Coppi, Giulio and Larissa Fast (2019). *Blockchain and distributed ledger technologies in the humanitarian sector*. London: ODI.

Development Initiatives (2018). *Global Humanitarian Assistance Report 2018*. Online: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).

Jones-Quiadoo, Ashley (2019). Politicizing Humanitarian Aid in Venezuela. Online: <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/2019/02/25/politicizing-humanitarian-aid-in-venezuela/> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).

OCHA (2019). *Global Humanitarian Overview 2019*. Online: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/gho-2019-web-16012019-en.pdf> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).

Quack, Martin. (2016). *Herausforderung Humanitäre Hilfe. Politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland*. Freiburg: Caritas international, Ärzte ohne Grenzen e.V., Diakonie Katastrophenhilfe.

ZEIT Online (2019). *Trump spricht von „humanitärer Krise“ an der Grenze*. Online: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-01/rede-an-die-nation-donald-trump-shutdown-mauer-mexiko> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).

- | | | |
|------|---------|---|
| 2018 | Nr. 109 | Zivildienst und Zivilgesellschaft
Konkurrenz oder Koproduktion?
<i>Daniel Weyermann</i> |
| | Nr. 110 | Gestiftete Autonomie
Welchen Beitrag leistet das Stiftungsmodell zur Autonomie von Universitäten
<i>Thomas Brunotte</i> |
| | Nr. 111 | Aufnahme und Betreuung geflüchteter Menschen in Berlin
Zur Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft
<i>Markus Edlefsen, Daniel Staemmler</i> |
| | Nr. 112 | A diversity of roles
Actions taken by religious communities in Sweden during the "Refugee Crisis" in 2015
<i>Linnea Lundgren</i> |
| | Nr. 113 | Citizens vs. Refugees: Concepts and Applications of Islamic Solidarity in Turkey and the UK
<i>Riham Ahmed Khafagy</i> |
| | Nr. 114 | Die Stiftung als Unternehmung und Investor
Michael Alberg-Seberich, Michael Borgolte, Siri Hummel |
| | Nr. 115 | Syrian Civil Society Organisations in Lebanon: Assessment and Analysis of existing organisations and conditions under which they operate
<i>Linda Mattes</i> |
| | Nr. 116 | Looking back at 50 years of U.S. philanthropy
<i>Stanley N. Katz and Benjamin Soskis</i> |
| | Nr. 117 | Herausforderung Humanitäre Hilfe:
Politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland
<i>Martin Quack</i> |
| | Nr. 118 | Die Rolle der Zivilgesellschaft in internationalen Konflikten: Das Beispiel Ruanda
<i>Stephen Little, Annika Niebuhr, Daniel Priller, Philipp Stoll</i> |
| | Nr. 119 | Unternehmensbeteiligungen gemeinwohlorientierter Stiftungen in Deutschland
<i>Benedikt Johannes Ott</i> |
| | Nr. 120 | Zwischen Gemeinnutz und Eigennutz
Intersektorale Kooperationen von Stiftungen mit Unternehmen
<i>Julia Tauss</i> |
| | Nr. 121 | Based on Need alone? Impartiality in humanitarian action
<i>Martin Quack</i> |
| | Nr. 122 | The Role of Civil Society in the Tunisian Transformation Process
<i>Simon Rothers</i> |
| 2019 | Nr. 123 | Weltwärts im Kontext I - Der entwicklungspolitische Freiwilligendienst im nationalen und internationalen Vergleich
<i>Benjamin Haas, Sonja Richter</i> |
| | Nr. 124 | Weltwärts im Kontext II - Der entwicklungspolitische Freiwilligendienst im Vergleich zu staatlichen Instrumenten der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit
<i>Sonja Richter, Benjamin Haas</i> |
| | Nr. 125 | Zur nichtfinanziellen Berichterstattung aus NPO-Perspektive
Überlegungen zu den Folgen der Reform der Rechnungslegung gewinnorientierter Unternehmen und erste Befunde aus der Praxis
<i>Josef Baumüller</i> |
| | Nr. 126 | En quoi se constitue le pouvoir de la société civile?
Une analyse sur la base de l'exemple de l'économie collaborative
<i>Julia Dreher</i> |
| | Nr. 127 | Stiftungen als Schulträger
<i>Rupert Graf Strachwitz</i> |
| | Nr. 128 | Shrinking Space of Civil Society
<i>Karen Ayvazyan</i> |